

Audizione sul Disegno di legge n. 1785, Norme per la promozione dell'equilibrio di genere negli organi costituzionali, nelle autorità indipendenti, negli organi delle società controllate da società a controllo pubblico e nei comitati di consulenza del Governo*

di Marilisa D'Amico – Prorettrice alla Legalità, Trasparenza e Parità dei diritti, Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale, Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale, Università degli Studi di Milano

SOMMARIO: 1. Una premessa. La presenza delle donne nelle istituzioni e nelle assemblee elettive: le problematiche non ancora risolte. – 2. Un esempio virtuoso: l'equilibrio di genere nei Consigli di amministrazione delle società e l'esperienza della legge n. 120 del 2011. – 3. Osservazioni di carattere generale sul DDL n. 1785, *Norme per la promozione dell'equilibrio di genere negli organi costituzionali, nelle autorità indipendenti, negli organi delle società controllate da società a controllo pubblico e nei comitati di consulenza del Governo*. – 4. Il “paradosso” della Magistratura: tante donne, ma assenti negli organismi di vertice. – 4.1. Osservazioni sulle precedenti proposte di riforma del sistema elettorale del CSM e sulla c.d. proposta “Bonafede”. – 4.2. Qualche considerazione alla luce dell'art. 4 del DDL, in tema di “*Equilibrio di genere nel Consiglio superiore della Magistratura*”. – 5. Sulla esistenza di limiti costituzionali all'introduzione di azioni positive nel campo dei diritti politici. – 6. Conclusioni: verso un osservatorio o un'Autorità garante della parità.

* Il testo costituisce la rielaborazione dell'Audizione tenuta presso la 1 commissione del Senato il 24-3-2021.

1. Una premessa. La presenza delle donne nelle istituzioni e nelle assemblee elettive: le problematiche non ancora risolte

La presenza femminile nelle istituzioni e nelle assemblee elettive è oggi più diffusa in alcuni settori, ma ancora gravemente bassa in altri¹.

Le donne sono ormai il 35% dei Parlamentari, il 42% dei componenti italiani al Parlamento europeo; la rappresentanza femminile è aumentata nelle assemblee elettive degli enti locali, nonché in alcune Regioni.

Grazie alle riforme costituzionali, agli interventi legislativi paritari, alle interpretazioni giurisprudenziali da parte dei giudici e della Corte costituzionale; grazie alle battaglie delle donne e delle associazioni, la situazione femminile all'interno delle istituzioni è migliorata negli ultimi anni.

I parlamentari che, ormai quasi vent'anni fa, avevano approvato la riforma costituzionale dell'art. 51 Cost., avevano messo bene in luce come i nuovi principi costituzionali non potessero costituire un semplice "punto di arrivo", ma piuttosto un "punto di partenza". Occorreva, infatti, l'impegno del legislatore e di tutti gli attori istituzionali e politici chiamati alla responsabilità di selezionare candidature o, direttamente, i componenti degli uffici pubblici di vertice per evitare il rischio che la riforma rimanesse lettera morta.

Oggi, forse, possiamo affermare che dopo tanta fatica quella riforma costituzionale è stata attuata dal legislatore nazionale e regionale. La democrazia paritaria sembra essere garantita a tutti i livelli nelle assemblee elettive: dagli enti locali (l. n. 215 del 2012, *Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni*; l. n. 56 del 2014, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*), alle Regioni (Statuti; leggi regionali; l. n. 215 del 2012; l. n. 20 del 2016, Modifica all'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, *Disposizioni volte a garantire l'equilibrio nella rappresentanza tra donne e uomini nei consigli regionali*); dal

¹ Per una panoramica aggiornata al luglio del 2020 sulla presenza femminile negli organi di nomina politica a livello nazionale e anche in prospettiva comparata, si rinvia al Terzo Report Intermedio curato dall'associazione *Lecostituzionaliste* e consultabile al seguente link: <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=43780>.

Parlamento nazionale (l. n. 165 del 2017, *Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali*) al Parlamento europeo (l. n. 65 del 2014, *Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, recante norme per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, in materia di garanzie per la rappresentanza di genere, e relative disposizioni transitorie inerenti alle elezioni da svolgere nell'anno 2014*).

Un passo quindi è stato fatto, ma anche questi sforzi non possono rappresentare un mero “punto di arrivo”.

Talvolta, infatti, le norme non bastano, ma per promuovere una parità effettiva, il cambiamento “formale” deve essere accompagnato da un processo “culturale” e “sostanziale”.

Ciò è dimostrato, ad esempio, dall'esperienza delle Regioni dove anche l'introduzione di norme volte a promuovere la parità non sempre produce i risultati attesi. Persistono evidentemente ostacoli di tipo culturale e sociale che portano gli elettori, ma anche le elettrici, a preferire candidati uomini. D'altra parte, se la politica è sempre stata monopolio maschile è più facile che la scelta ricada su un uomo, spesso considerato “più adatto” al mondo del potere.

Inoltre, la situazione attuale deve essere valutata anche alla luce dell'incidenza della presenza femminile nelle assemblee elettive e, in generale, nei luoghi decisionali, rispetto ai contenuti della politica.

In particolare, colpiscono alcuni settori, come quello delle Authority, della composizione del Governo nazionale, della Corte costituzionale e del CSM, dei comitati di consulenza di nomina governativa, dove la presenza femminile torna ad essere a livelli irrisori. Pensiamo anche all'episodio, che ha condotto a una dura reazione da parte delle costituzionaliste italiane, delle nomine nel 2018 in Parlamento di componenti della Corte costituzionale e degli organi di autogoverno delle magistrature ordinarie e speciali: 21 nomine, tutte di uomini.

Molta strada deve essere ancora fatta dunque per raggiungere quella democrazia “fatta di donne e di uomini” di cui parlava Teresa Mattei. E il punto di arrivo che dobbiamo raggiungere è quello di una democrazia sostanzialmente e culturalmente paritaria, al fine di garantire al meglio i diritti e l'eguaglianza di tutti e di tutte.

Alla luce di queste considerazioni generali e della difficoltà in Italia di dare piena attuazione al principio di parità costituzionale, ritengo necessario sottolineare in apertura l'importanza di questo DDL, di iniziativa trasversale e non solo femminile, che introduce “*Norme per la promozione*

dell'equilibrio di genere negli organi costituzionali, nelle autorità indipendenti, negli organi delle società controllate da società a controllo pubblico e nei comitati di consulenza del Governo”.

Nelle norme che sarete chiamati ad approvare, il problema dell'equilibrio di genere nei luoghi decisionali è affrontato come problema di democrazia e di necessaria attuazione di principi costituzionali. Nello stesso senso si era mossa una proposta di Noi rete donne, contenuta nel documento presentato pubblicamente lo scorso anno dal titolo *Per un equilibrio di genere nelle nomine pubbliche*, in www.noiretedonne.it.

Prima di esprimere le mie riflessioni più tecniche sul contenuto del DDL, è opportuno anche richiamare la positiva esperienza delle norme antidiscriminatorie nel mondo economico apicale, introdotte con la l. n. 120 del 2011, *Modifiche al testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, concernenti la parità di accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate in mercati regolamentati*, la prima disciplina organica voluta dal legislatore dopo il lungo percorso di riforma dell'art. 51 Cost., alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 422 del 1995, che sembrava qualificare come incostituzionale qualsiasi forma di azione positiva nel settore della rappresentanza politica, gettando comunque un'ombra anche sulla possibilità di utilizzare il sistema delle “quote” in ambiti diversi.

2. Un esempio virtuoso: l'equilibrio di genere nei Consigli di amministrazione delle società e l'esperienza della legge n. 120 del 2011

Le azioni positive nel settore economico sono state inaugurate negli anni novanta del secolo scorso. Esse hanno prodotto importanti risultati, ma non sono state capaci di rompere il “soffitto di cristallo”. Pur presenti nel mercato del lavoro, le donne hanno continuato a faticare, infatti, nel raggiungere le posizioni di vertice delle società, delle amministrazioni, delle aziende pubbliche e private.

Prendendo di petto il problema, venti anni dopo quelle prime misure, il legislatore è nuovamente intervenuto con l'approvazione di nuove azioni positive, molto forti e mirate.

A sollecitare questo intervento è stata anche l'Unione Europea, che a più riprese aveva esortato gli Stati membri ad introdurre norme vincolanti al fine di incrementare la partecipazione femminile negli organi di decisione delle imprese.

Il primo atto rilevante in questo senso è stata la Risoluzione sulla parità tra uomo e donna del 2010², con la quale il Parlamento europeo aveva spronato gli Stati membri a seguire l'esempio della Norvegia, che dal 2003 impone alle società quotate di riservare alle donne una quota di posti (il 30%) all'interno dei Consigli di amministrazione, prevedendo, come sanzione per il mancato adempimento, lo scioglimento della società.

L'Italia, constatando come le donne arrivassero ad una presenza pari solo al 6,8% nei *boards* delle società quotate, e del 4,8% in quelli delle società a partecipazione pubblica, nel 2012 ha preso la decisione di intervenire in modo incisivo in materia.

Sulla base di progetti di legge presentati da tutte le principali forze politiche (alla Camera dei Deputati, on. Golfo C. 2426 e on. Mosca 2965; al Senato della Repubblica, on. Germontani S. 1719, on. Bonfrisco S. 1819, on. Carlino S. 2194, on. Thaler Ausserhofer S. 2328)³, e con il consenso di tutte le principali forze politiche, è così stata approvata la legge n. 120 del 2011. L'impegno congiunto dei diversi partiti allora presenti in Parlamento dimostra come l'assenza delle donne dagli organi decisionali dell'economia sia un fattore preoccupante indipendentemente dal punto di vista politico che si adotta, e che la presenza di entrambi i sessi nelle cabine di comando delle società sia un presupposto necessario per la crescita e lo sviluppo dell'intero sistema produttivo. Nel Report della Commissione europea "*More Women in senior position Key to economic stability*"⁴ si legge infatti che in momenti di crisi economica è essenziale puntare su una crescita inclusiva, che non può prescindere dal valorizzare anche i talenti femminili.

Le ragioni democratiche ed economiche sottese all'introduzione di quote all'interno delle società sono state ben illustrate anche durante l'iter di approvazione della legge in Parlamento. Diversi

² Risoluzione del Parlamento europeo del 10 febbraio 2010 sulla parità tra donne e uomini nell'Unione europea (2009/2101(INI)). Ma v. anche le successive Risoluzioni del Parlamento europeo dell'8 marzo 2011 sulla parità tra donne e uomini nell'Unione europea (2010/2138(INI)), e quella del 6 luglio 2011 sulle donne e la direzione delle imprese (2010/2115(INI)).

³ Volendo ricostruirli in M. D'Amico, A. Puccio (a cura di), *Le quote di genere nei consigli di amministrazione delle imprese*, FrancoAngeli, Milano, 2013.

⁴ European Commission, *More women in senior position Key to economic stability and growth*, Bruxelles, 2010.

degli esperti auditi dal legislatore hanno infatti segnalato i vantaggi della c.d. *diversity* all'interno degli organi societari⁵.

La legge n. 120 del 2011 ha imposto alle società quotate e alle società controllate dalle pubbliche amministrazioni di riservare al genere meno rappresentato un terzo dei posti nei Cda e nei collegi sindacali.

È importante precisare che la legge – sulla scorta dell'esperienza statunitense delle c.d. *affirmative actions* – aveva carattere temporaneo, applicandosi solo per tre mandati consecutivi.

Inoltre, la legge rinviava la sua concreta applicazione ad un anno dalla sua approvazione e prevedeva una modalità di applicazione graduale: per il primo mandato della società, la quota di un quinto a favore del sesso sottorappresentato; dal 2016, per altri due mandati dei Consigli di amministrazione, la quota “piena” di un terzo.

Anche il sistema sanzionatorio era progressivo: le società inadempienti erano diffidate dalla Consob e dovevano adeguarsi entro quattro mesi; in caso di perpetrata inosservanza, scattava una sanzione pecuniaria (da euro 100.000 a euro 1.000.000 per i Consigli di amministrazione; da 20.000 a 200.000 euro per i collegi sindacali) accompagnata da un'ulteriore diffida ad adempiere in un termine di tre mesi. In caso di ulteriore inottemperanza rispetto alla nuova diffida, i componenti eletti decadevano dalla carica.

La sanzione pecuniaria non era, invece, prevista per le società a controllo pubblico le quali dopo due diffide inviate dal Dipartimento della Pari opportunità, competente per il controllo sulla corretta applicazione della disciplina da parte delle società pubbliche, rischiavano la decadenza dell'organo sociale (così prevede il regolamento di attuazione – DPR n. 251 del 2012).

Come si può notare, anche se l'azione positiva introdotta era molto forte (perché essa agiva direttamente sulla composizione dell'organo, imponendo la presenza di entrambi i sessi), l'impianto normativo era nel suo complesso equilibrato: la formulazione era neutra, riferendosi la legge al “genere meno rappresentato”, la misura della quota e le sanzioni erano progressive, la durata era temporanea.

⁵ Fra le audizioni si vedano L. Aliberti, *Il livello di rappresentanza e i trend di sviluppo*, in M. D'Amico, A. Puccio (a cura di), *Le quote di genere*, cit., p. 44 ss.; M. D'Amico, *Il nodo della costituzionalità, l'azione positiva*, *ivi*, p. 55 e ss.; A. Puccio, *Requisiti, competenze e merito nella governance d'impresa e l'impianto sanzionatorio della legge*, *ivi*, p. 50 e ss.

Grazie a questi positivi elementi, la legge n. 120 del 2011 è infatti non a caso stata citata dall'Unione Europea fra gli esempi positivi da seguire. Un aspetto importante e un bel traguardo per un Paese che è sempre stato considerato in Europa fanalino di coda per le politiche di genere.

La legge n. 120 del 2011, tuttavia, nel 2019 ha smesso di operare, stante il suo carattere temporaneo. Non avendo raggiunto completamente i risultati sperati, o meglio, risultati tali da innescare virtuosità spontanee nel sistema, il Parlamento ha deciso di “rilanciare” la misura coercitiva, stabilendo nella legge di bilancio approvata (legge n. 160 del 2019, commi da 302 a 305), da una parte, che la disciplina prevista nella legge n. 120 del 2011 si applica per sei mandati, dall'altra, che la proporzione di genere imposta passa da 1/3 a 2/5.

Per comprendere le ragioni di questo rilancio, occorre partire dai dati.

Nel Rapporto CONSOB sulla *corporate governance* nelle società quotate italiane del 2018 si legge che: “[a] giugno 2018 la presenza femminile raggiunge il 36% del totale degli incarichi di amministrazione e il 38% degli incarichi di componente degli organi di controllo, in entrambi i casi registrando i massimi storici per effetto dell'applicazione della Legge Golfo-Mosca (legge 120/2011)”.

Se si pensa che quando è stata approvata la legge Golfo-Mosca la presenza delle donne si fermava a circa il 5% dei *boards*, il risultato positivo è evidente.

Pertanto, questo risultato ci colloca in una posizione invidiabile nel panorama comparato, come si evince dai dati pubblicati dal Global Gender Gap Report del 2020⁶.

Di più. Il citato Rapporto Consob prosegue segnalando che: “*alla maggiore partecipazione femminile si associa una riduzione dell'età media dei consiglieri, un aumento del numero di laureati e una maggiore diversificazione dei profili professionali*”.

Da quando le donne hanno fatto ingresso nei *boards* delle società, infatti, si è alzato anche il livello qualitativo dei profili. Ciò, naturalmente, non significa che le donne siano necessariamente più brave degli uomini, ma che da quando è stata approvata la legge n. 120 del 2011 si è più attenti a merito e competenze e si vagliano con maggior serietà i *curricula* dei candidati e delle candidate.

Ma come si diceva, i risultati – pur apprezzabilissimi – non sono così importanti da far sperare che il *trend* positivo possa essere sostenuto autonomamente dal sistema societario.

⁶ I dati sono consultabili al seguente link: <https://www.weforum.org/reports/gender-gap-2020-report-100-years-pay-equality>.

A fronte dell'aumento di donne nei Cda non è ancora a livello il numero di donne con ruolo di presidente e soprattutto di amministratrici delegate. I ruoli chiave, insomma, continuano ad essere presidiati da uomini. Non solo. Al contrario di quanto si sperava, le donne, pur presenti nei Cda, faticano a farsi valere nel ruolo di manager. A quel livello non ci sono imposizioni legislative, ma si sperava che il ricambio nella *governance* avrebbe prodotto miglioramenti anche sulle prime linee.

La legge n. 120 – e il modello che essa interpreta – ha dunque fallito?

Probabilmente no, ma non ha ancora saputo realizzare a pieno il suo obiettivo, che era quello di imprimere uno scossone al sistema. L'idea era cioè di forzare le regole del gioco perché il sistema fosse poi capace di autoregolarsi, proprio nella logica delle già citate *affirmative actions* statunitensi. Temporanee perché finalizzate, come una medicina, a curare una patologia. La patologia, tuttavia, non è stata ancora debellata. Ma il farmaco, probabilmente, è quello giusto. Perché, se non si forza la mano al sistema, attraverso misure forti come le quote, il rinnovamento culturale del quale senz'altro c'è bisogno non si produrrà o si produrrà troppo tardi.

Ecco perché la decisione di prolungare gli effetti della legge n. 120 del 2011 deve essere salutata favorevolmente, nella speranza che, questa volta, al termine del periodo di applicazione della misura, non si debba più ricorrere a coercizioni normative.

3. Osservazioni di carattere generale sul DDL n. 1785, *Norme per la promozione dell'equilibrio di genere negli organi costituzionali, nelle autorità indipendenti, negli organi delle società controllate da società a controllo pubblico e nei comitati di consulenza del Governo*

A titolo preliminare, occorre osservare che colpisce l'ampiezza e la meticolosità dell'intervento proposto⁷.

Il DDL interviene, infatti, non solo sugli organi costituzionali e di rilievo costituzionale, come la Corte costituzionale, il CSM, di cui dirò qualcosa anche successivamente, e il CNEL. Allo stesso tempo, il DDL mira ad intervenire anche in relazione: a tutte le *Authorities*, regolate singolarmente, dove si introduce il principio che l'equilibrio sia “*almeno di due quinti*”; agli organi delle società

⁷ In Audizione, sul punto vi sono stati alcuni interventi critici, che non condivido. Si tratta infatti di settori diversi per raggiungere però la finalità comune di una attuazione sostanziale degli artt. 3 e 51 Cost.

quotate e non quotate controllate da pubbliche amministrazione, ampliando anche a questa ampia platea l'applicazione della legge n. 120 del 2011; infine, aspetto questo molto rilevante, il DDL investe anche tutti i comitati di esperti di consulenza del Governo, toccando la disciplina sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio, vincolando non solo il Presidente del Consiglio, ma anche i commissari straordinari del Governo, nonché tutte le strutture della Presidenza del Consiglio.

Questo ultimo punto risponde sicuramente a un problema che è esploso durante la Pandemia legata alla diffusione del Covid-19. Nelle differenti *task forces* che si sono succedute, infatti, la presenza femminile è stata irrisoria, se non inesistente.

In questi mesi, d'altronde, e anche con il Governo Draghi, i Ministri che si stanno occupando del "*Recovery Plan*" italiano sembrano essere tutti uomini.

Positivo anche il riferimento testuale al concetto di "*equilibrio*" e non alla parità di genere, alla luce della giurisprudenza amministrativa sul tema, così come il riferimento testuale ad "*almeno due quinti*", che sottolinea la natura non di quota, ma di principio di riequilibrio.

Un aspetto che, invece, trovo problematico è quello della mancanza di sanzioni.

Su questo aspetto, il Parlamento si era a lungo interrogato anche in occasione dell'approvazione della legge n. 120 del 2011, propendendo alla fine per l'introduzione di sanzioni gradualmente incisive. Vero è che la semplice scrittura del principio comporta l'affermazione di un diritto che può essere rivendicato davanti a un giudice e che tale diritto è stato da tempo riconosciuto dai giudici, soprattutto amministrativi, in sinergia anche con l'importante decisione n. 81 del 2012 della Corte costituzionale; tuttavia, non vi è chi non veda come l'introduzione di norme sprovviste di sanzioni può indurre i destinatari a prenderle meno sul serio.

Occorre ragionare poi, con riferimento a quanto stabilisce l'art. 2 in tema di equilibrio di genere nella Corte costituzionale, su alcuni profili che saranno utili anche per le norme che incidono sulla composizione del CSM.

La norma prevede, infatti, che: "*si assicura il rispetto del principio di equilibrio di genere, almeno nella misura di due quinti, da computare sul numero complessivo delle nomine effettuate nel corso di tre anni, e si prevedono altresì le modalità di sostituzione dei componenti della Corte venuti a cessare in corso di mandato, in modo da garantire il rispetto della quota di cui al presente comma*".

Potrebbero sorgere obiezioni sulla fonte prescelta. La norma, infatti, demanda ad una legge ordinaria e non, invece, ad una legge costituzionale la disciplina di un aspetto che incide direttamente sulla composizione dell'organo.

Credo che questo interrogativo possa essere sciolto positivamente, dal momento che la declinazione del principio di equilibrio dal punto di vista proporzionale non è altro che una doverosa specificazione e attuazione del principio supremo di parità costituzionale di cui all'art. 3 Cost., su cui anche la Corte costituzionale ha chiarito la natura di precondizione per le composizioni di organi e come vincolo per la discrezionalità amministrativa (sent. n. 81 del 2012).

Oltre a questi aspetti e altri che più specificatamente investono l'art. 4 in tema di composizione del Consiglio superiore della magistratura (su cui si veda, *infra*, par. n. 4.2.), appaiono da guardare con particolare favore le previsioni che riguardano le nomine.

Come emerge dai dati, la componente femminile negli organismi di nomina politica continua ad essere del tutto assente o irrisoria, rendendo evidente l'opportunità di un intervento legislativo che sopperisca al persistente disequilibrio nella composizione di tali organismi⁸.

Ci si riferisce alle previsioni contenute a norma dell'art. 5, in relazione alle autorità indipendenti, all'art. 6, quanto agli organi delle società controllate da pubbliche amministrazioni quotate in mercati regolamentati, all'art. 7 con riferimento ai comitati di consulenza del Governo.

Per comprendere a fondo il contesto entro cui si inserisce il DDL all'esame e le ragioni costituzionali che si collocano alla base del proposto intervento di riforma, appare utile soffermarsi su una ricostruzione delle principali problematiche che hanno investito nel corso dei decenni l'attuazione del principio costituzionale di parità tra i sessi, con particolare riferimento all'esperienza della componente femminile in magistratura e nel suo organo di autogoverno.

⁸ Interessante, sul punto, richiamare la già citata ricerca promossa all'associazione *Lecostituzionaliste* e consultabile al seguente link: <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=43780>, che dedica una intera sezione del proprio Report alla analisi dei dati afferenti alla componente femminile in tutti gli organi di nomina politica di livello nazionale.

4. Il “paradosso” della Magistratura: tante donne, ma assenti negli organismi di vertice

Dal Documento “*Distribuzione per genere del personale di magistratura*”, aggiornato dal CSM a febbraio 2020, si legge che le donne costituiscono ormai il 54% dell’organico e che la loro età media (47) è più bassa di quella degli uomini (51) di quattro anni.

La componente femminile, insomma, ha ormai superato quella maschile ed accede al concorso prima.

Eppure, quasi tre magistrati su quattro di coloro che esercitano funzioni direttive sono ancora uomini⁹. La divaricazione a questi livelli cresce ulteriormente nell’ambito degli incarichi direttivi requirenti. Qui le donne si fermano a quota 21%.

Le donne, dunque, faticano ancora a raggiungere le posizioni apicali della Magistratura, forse anche in ragione della difficoltà che queste incontrano nell’accettare incarichi che comportino spostamenti di sede.

In questo contesto, si intende soffermarsi in modo più approfondito sul tema della rappresentanza femminile in magistratura, guardando, anzitutto, al fondamento costituzionale di misure volte ad assicurare il riequilibrio della presenza di entrambi i sessi e, successivamente, alle proposte di legge che si sono succedute su questo tema nel corso degli ultimi anni.

Sinora, infatti, si è trattato solo di proposte, ma occorre fare in modo che dalle proposte si passi ai fatti. Guardando agli organi di vertice, il CSM vede infatti ancora in sé un forte squilibrio di genere: le donne togate elette dai magistrati nel 2018 sono 6, mentre nessuna donna laica è stata eletta dal Parlamento.

L’indifferenza del mondo della Magistratura alla “qualità” del proprio rappresentante costituisce, a mio avviso, un ostacolo forte all’avanzamento culturale di una democrazia paritaria: che il mondo giuridico, nonostante i numeri in equilibrio, continui, ai suoi vertici, ad essere un mondo “maschile” è negativo per la società, soprattutto per il ruolo cruciale che riveste, sempre di più, la magistratura nella tutela dei diritti fondamentali dei cittadini.

⁹ Mentre le donne raggiungono un incoraggiante 42% nell’ambito, invece, degli incarichi semidirettivi.

4.1. Osservazioni sulle precedenti proposte di riforma del sistema elettorale del CSM e sulla c.d. proposta “Bonafede”

A fronte del quadro descritto e prima di esaminare la proposta di riforma di cui al DDL qui in esame, può essere utile soffermarsi, seppure brevemente, sul dibattito che negli ultimi anni si è sviluppato sul tema della rappresentanza femminile all'interno del CSM. Si tratta di un dibattito che ha visto, da un lato, il CSM adottare alcuni provvedimenti ispirati ad una logica di riequilibrio nella composizione paritaria dell'organo; dall'altra, la presentazione alle Camere di alcuni disegni di legge anch'essi sorretti da una *ratio* volta ad assicurare piena attuazione al principio costituzionale di parità tramite l'incremento della presenza femminile negli organi di vertice.

Come premesso, il CSM ha per primo adottato alcuni provvedimenti volti a favorire la possibilità per le donne magistrato di conciliare vita e lavoro e, quindi, anche di pensare più concretamente ad una possibile candidatura per l'elezione al Consiglio superiore della magistratura.

Si pensi, in questo quadro, alla delibera del 2 aprile 2014 (“*Le quote di genere: indispensabile arricchimento della rappresentanza democratica*”) che aveva proposto una correzione al sistema di elezione del CSM, richiedendo l'introduzione della doppia preferenza di genere nella elezione della componente togata e una riserva di quota minima di genere di 1/3 sia per la componente togata, che per la componente laica. Ancora, la delibera del 24 luglio 2014 – con la quale si proponeva una serie di interventi tesi a favorire la flessibilità e l'auto-organizzazione del lavoro per facilitare la conciliazione e promuovere il c.d. *smart working* – si faceva carico del problema della scarsa presenza di donne all'interno del CSM.

Guardando, invece, alle proposte di riforma promosse in seno alle Camere, si ricordi che del tema della scarsa rappresentanza femminile nell'organo di autogoverno della magistratura, s'era occupata, anzitutto, nel 2016, la “*Commissione ministeriale per le modifiche alla Costituzione e al funzionamento del CSM*”, che, ragionando di correzioni al sistema di elezione della componente togata dell'organo, aveva espresso l'esigenza di rispettare alcuni requisiti “*essenziali*”, tra i quali, appunto, “*il principio della parità di genere*”. Nella relazione venivano prospettate diverse modalità attuative del principio, in dipendenza dal sistema elettorale preso in considerazione: un'opzione interessante proposta in seno alla Commissione era di tipo “misto”, con una prima fase di tipo maggioritario in collegi territoriali e una seconda di tipo proporzionale con liste concorrenti in

collegio nazionale. Alla prima fase di consultazione, l'elettore, che riceveva tre schede, esprimeva il voto per il candidato di ciascuna categoria e poteva esprimere un secondo voto solo se di sesso diverso. Alla seconda fase, era ammesso un numero di candidati pari al quadruplo dei magistrati da eleggere per ogni categoria, ovviamente in ragione dei voti ricevuti. Se non veniva rispettata la parità di genere tra i candidati selezionati, il sistema prevedeva l'aggiunta di altri candidati del genere meno rappresentato, scelti tra i non ammessi più votati. A questo punto, il secondo turno di voto si svolgeva sulla base di liste comprendenti un numero di candidati sufficiente a garantire la parità di genere. Ancora una volta, infine, con l'obiettivo di favorire il riequilibrio tra i sessi, il meccanismo previsto nella seconda tornata elettorale era la doppia preferenza di genere.

Una seconda proposta di riforma è stata, poi, presentata nel 2017, DDL Ferranti e altri¹⁰, con cui non ci si proponeva di forzare il risultato attraverso la previsione di quote, preferendo, piuttosto, l'introduzione di norme incidenti sulla presentazione delle candidature, sull'ordine di compilazione dell'elenco dei candidati e sul voto dell'elettore, tramite il meccanismo della doppia preferenza di genere¹¹.

Tali proposte, apprezzabili nel loro contenuto¹², non hanno però trovato alcuna concretizzazione.

Nel novero delle proposte di riforma che precedono quella di cui si discute in questa sede, si colloca infine il c.d. disegno di legge "Bonafede"¹³.

Interessante segnalare che, all'interno del comunicato che ha accompagnato la approvazione in Consiglio dei Ministri, si è in particolare segnalata l'introduzione di un meccanismo a doppio turno basato su collegi uninominali, con garanzia di perfetta parità fra i generi nelle candidature. L'art. 29 della proposta, che porta la firma dell'allora Guardasigilli, recante "*Modifiche in materia*

¹⁰ Cfr. A.C. 4512 del 2017, recante "Modifiche alla legge 24 marzo 1958, n. 195, in materia di equilibrio tra i sessi nella rappresentanza dei magistrati presso il Consiglio superiore della magistratura".

¹¹ Nel dettaglio, tale proposta consentiva ai gruppi di magistrati abilitati a presentare le candidature di proporre non già una per categoria – come è previsto oggi – ma due per ciascuna categoria, a condizione però che si trattasse di due candidati di sesso diverso. Si stabiliva, inoltre, che le liste dei tre collegi nazionali fossero formate seguendo un ordine alternato per genere e, per ciascun genere, l'ordine alfabetico. All'elettore era poi consentito di esprimere, per ciascun collegio, una o due preferenze, con l'obbligo di far ricadere il secondo voto su un candidato di sesso diverso dal primo, pena l'invalidità della seconda preferenza. Da ultimo, la proposta Ferranti prevedeva che, in caso di parità di voti tra candidati di sesso diverso, prevalesse il candidato appartenente al genere meno rappresentato nella precedente consiliatura.

¹² Per un approfondimento su questa proposta, v. M. D'Amico, C.M. Lendaro, C. Siccardi (a cura di), *Eguaglianza di genere in magistratura. Quanto ancora dobbiamo aspettare?*, p. 57 ss.

¹³ Cfr. A.C. n. 2681 del 2020, "Deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura".

di componenti eletti dei magistrati”, va, infatti, proprio ad incidere sul vigente art. 23 della legge n. 195 del 1958, che disciplina l’elezione dei componenti togati.

Più nel dettaglio, la proposta prevede che, nel primo turno di votazione, l’elettore possa esprimere fino a quattro preferenze, stabilendo la regola per cui *“se l’elettore ne esprime più di una, le stesse devono essere espresse sulla scheda alternando candidati di genere diverso”*. Il nuovo testo dell’art. 23 prescrive, poi, che ciascun collegio debba esprimere un numero minimo di dieci candidature, di cui cinque per ciascun genere, rispettando la parità di genere anche nel caso in cui esprima un numero superiore di candidature. Viene, inoltre, previsto, per l’occorrenza in cui le candidature siano in numero inferiore a dieci oppure le candidature non rispettino la parità di genere, che l’ufficio elettorale centrale proceda, in seduta pubblica, ad estrazione a sorte delle candidature mancanti in modo tale che, tramite estrazione da elenchi separati per genere, sia raggiunto il numero minimo di candidature e rispettata appunto la parità di genere. Anche al secondo turno, dove è prevista la possibilità di esprimere due preferenze, è stabilito che esse, se plurime, devono essere espresse per candidati di genere diverso.

Dal punto di vista generale, si tratta di un meccanismo elettorale piuttosto complesso, caratterizzato da molteplici novità, che alcuni commentatori hanno già etichettato addirittura come *“indecifrabile”*¹⁴.

L’introduzione di alcune misure finalizzate alla garanzia della parità di genere all’interno del CSM è da guardare con favore, soprattutto perché l’esigenza di riequilibrare l’organo di autogoverno è un aspetto di una riforma più ampia: le norme introdotte, però, presentano alcune criticità, che potrebbero condizionare pesantemente il raggiungimento del risultato cui le stesse sono preordinate.

4.2. Qualche considerazione alla luce dell’art. 4 del DDL, in tema di *“Equilibrio di genere nel Consiglio superiore della Magistratura”*

Il DDL in esame si inserisce, quindi, in un contesto ordinamentale che ha già conosciuto alcuni tentativi di riforma nella prospettiva di favorire il riequilibrio di genere all’interno del CSM.

¹⁴ Così precisamente F. Dal Canto, *La riforma elettorale del C.S.M.*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2020.

Il DDL n. 1785 affronta in modo specifico il tema della composizione del CSM a norma del suo articolo 4.

L'art. 4 si occupa, infatti, specificatamente dell'introduzione di misure volte a favorire il riequilibrio di entrambi i sessi nella composizione del Consiglio superiore della magistratura.

Sul contenuto della proposta possono svolgersi alcuni rilievi critici.

Un primo profilo emerge dal comma 1, lett. a), dell'art. 4, che si occupa dell'elezione dei componenti laici da parte del Parlamento in seduta comune, imponendo il raggiungimento di un risultato che rispecchi la proporzione del 50/50.

A questo proposito, un primo aspetto su cui interrogarsi attiene alla costituzionalità di una previsione normativa che – con legge ordinaria e non costituzionale – imponga al Parlamento in seduta comune il raggiungimento di un risultato, vincolando l'elezione dei componenti laici al rispetto della proporzione citata. Come si è già detto per la Corte costituzionale, la legittimità costituzionale a mio avviso si fonda sull'essere la norma ordinaria l'attuazione e la specificazione di un principio costituzionale come quello contenuto negli artt. 3 e 51 Cost.

Qualora si ritenesse di poter introdurre una simile previsione, andrebbero, però, modificati i commi successivi dell'art. 22 della l. n. 195 del 1958, che disciplinano la proclamazione degli eletti. Diversamente, appare poco chiara la procedura che prelude alla successiva proclamazione degli eletti, metà donne e metà uomini, secondo quanto prevede la norma in esame.

Le altre disposizioni contenute a norma dell'art. 4 riguardano, invece, l'elezione dei componenti togati.

A questo proposito, occorre sottolineare che la norma non assicura la candidatura di donne. Trattandosi di candidature individuali all'interno di collegi plurinominali, sarebbe stato, peraltro, particolarmente complesso imporre la candidatura di entrambi i generi.

Si stabilisce, però, che, in luogo di una candidatura sola, il magistrato presentatore possa esprimere due candidature, purché di sesso diverso. Inoltre, viene previsto che le liste da proporre agli elettori siano composte alternando i generi.

Sulla base di un meccanismo che ricalca quello della c.d. doppia preferenza di genere, è poi previsto che l'elettore possa esprimere, anziché una sola preferenza per ciascuna delle tre schede, due preferenze, purché per candidati di genere diverso.

Pure a fronte di queste misure, occorre sottolineare che, poiché risulterà vincitore il candidato che ottiene più preferenze, potrebbero essere solo uomini, non assicurando pertanto il risultato di

una composizione equilibrata. Solo in caso di parità tra preferenze, la norma stabilisce che sarà eletto il candidato espressivo del genere meno rappresentato.

Nel complesso, quindi, la norma che regola la procedura di elezione dei componenti del Consiglio superiore della magistratura non assicura né la candidatura di donne, né la loro elezione. Le nuove misure risultano certamente sorrette da *ratio* tesa a favorire il riequilibrio dei sessi nella composizione dell'organo, ma se le candidate donne non sono sostenute da una corrente non saranno successivamente elette.

Un'ultima notazione.

La norma in esame interviene sul sistema elettorale vigente, che prevede tre collegi unici nazionali con candidature individuali. Laddove si optasse per affiancare alle misure in discussione anche una riforma del sistema elettorale per l'elezione della componente togata dell'organo, potrebbero ottenersi probabilmente risultati più efficaci nella prospettiva dell'incremento della presenza femminile.

In definitiva, le misure proposte appaiono piuttosto “deboli” e ritengo che alimentino alcune perplessità soprattutto se rapportate alla misura introdotta con riferimento alla elezione della componente laica, dove, a quanto sembra, la proporzione del 50 e 50 dovrebbe invece essere sempre assicurata.

5. Sulla esistenza di limiti costituzionali all'introduzione di azioni positive nel campo dei diritti politici

Alla luce di quanto precede e delle misure di riequilibrio che il DDL n. 1785 mira ad introdurre, pare utile richiamare in chiusura di queste osservazioni l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in tema di rappresentanza politica femminile e, più specificatamente, di azioni positive.

Sul tema il primo intervento della Corte costituzionale degno di nota è costituito dalla sentenza n. 422 del 1995, in cui, come noto, la Corte si è trovata a valutare la compatibilità costituzionale delle norme, introdotte agli inizi degli anni Novanta, in tema di “quote di lista” per le elezioni comunali, provinciali e regionali. Tale intervento si proponeva di garantire una formazione equilibrata delle liste elettorali, senza incidere sul risultato. Questo intervento legislativo è stato

demolito da questa prima decisione della Corte costituzionale¹⁵ che ha bocciato tutte le misure previste.

In quell'occasione, il Giudice costituzionale affermava in via generale e senza alcuna eccezione che in materia elettorale debba trovare applicazione soltanto il principio di eguaglianza formale (artt. 3, 1 comma, e 51, comma 1, Cost.) e che qualsiasi disposizione tendente ad introdurre riferimenti "al sesso" dei rappresentanti, anche se formulata in modo neutro, si sarebbe posta in contrasto con tale principio, risultando in quanto tale incostituzionale.

L'approccio interpretativo sposato dalla Corte nella decisione n. 422 del 1995 è stato, però, superato con la successiva sentenza n. 49 del 2003, in cui la Corte è tornata ad occuparsi del problema delle c.d. "quote rosa", cioè di disposizioni in materia elettorale con le quali si tenta di facilitare l'accesso (e la presenza) delle donne nelle assemblee elettive.

In questa importante decisione – adottata a seguito del ricorso del Governo che aveva impugnato alcune disposizioni della deliberazione legislativa della Regione Valle d'Aosta, in base alle quali, a pena di invalidità, le liste elettorali avrebbero dovuto essere formate da "rappresentanti di entrambi i sessi" –, la Corte costituzionale muta giurisprudenza. Il Giudice costituzionale ribalta il ragionamento della sentenza n. 422 del 1995: la disposizione impugnata, introducendo un riferimento neutro ("ambo i sessi") ed incidendo soltanto sulla formazione delle liste, non violerebbe, secondo la Corte, gli artt. 3 e 51 Cost. Essa, infatti, inciderebbe soltanto sull'accesso alla competizione elettorale, non toccando né l'eleggibilità, né la candidabilità dei singoli candidati. Neppure sarebbe in grado, proprio perché attinente soltanto alla formazione della lista, di stabilire un vincolo fra elettori ed eletti, vincolo che sarebbe escluso dal principio della rappresentanza unitaria, classicamente inteso.

La Corte quindi, contrariamente a quanto aveva affermato nel 1995, introduce una differente valutazione fra misure costituzionalmente legittime, quelle incidenti soltanto sulla formazione delle liste e formulate in modo neutro (le c.d. "riserve di lista"), che espressamente qualifica come strumenti diversi dalle azioni positive, e misure più forti, quelle che garantiscano non solo una parità o un riequilibrio nei punti di partenza, bensì, propriamente, il risultato medesimo (le c.d. "azioni positive" o "quote"), che risulterebbero viceversa lesive dei principi costituzionali.

¹⁵ Corte Cost. sent. 12 settembre 1995 n. 422, in *Giur cost.*, 1995, p. 3255 ss. A commento della pronuncia si veda L. Carlassare, *L'integrazione della rappresentanza, un obbligo per le Regioni*, in *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, 2002, p. 22 e ss.

Successivamente alla riforma costituzionale dell'art. 51 Cost. – che ha aggiunto al primo comma della norma il riferimento all'impegno della Repubblica a promuovere “*le pari opportunità tra donne e uomini*” – il principio di uguaglianza sostanziale trova oggi certamente spazio nell'ambito dei diritti politici, come ulteriormente sancito dalla Corte costituzionale in una decisione successiva, ossia nella sentenza n. 4 del 2010.

In questa occasione, la Corte costituzionale, affrontando solo la norma relativa alla doppia preferenza di genere, ha lasciato aperto il tema delle c.d. “quote di lista”, ovvero di quelle misure considerate illegittime dalla Corte nella decisione n. 422 del 1995, poiché idonee ad incidere sulla competizione elettorale e sul risultato della consultazione. La Corte invece ha ammesso nella citata sentenza n. 49 del 2003 quelle misure che si limitano ad incidere nelle liste di candidati nella misura “minima di non discriminazione”. Sono, quindi, costituzionalmente ammissibili quelle misure che si preoccupano semplicemente di garantire la presenza di entrambi i sessi nelle liste di candidati, ma non invece quelle che assicurano il risultato.

Se è vero che la Corte costituzionale non ha più avuto occasione di esprimersi in relazione a veri e propri sistemi di quote nelle liste di candidati, non si può non considerare come il quadro costituzionale, normativo e giurisprudenziale di riferimento sia ormai mutato.

La riforma dell'art. 51 Cost. ha dato infatti avvio ad una serie di successivi interventi legislativi che prevedono vere e proprie quote all'interno delle liste di candidati. Dalle leggi regionali, alle leggi n. 215 del 2012 e n. 56 del 2014 in relazione alle liste di candidati degli enti locali e delle città metropolitane, citate in apertura, alla legge di elezione del Parlamento europeo. Inoltre, la giurisprudenza amministrativa sviluppatasi sul tema, oltre a consacrare il principio sancito all'art. 51 Cost. come norma vincolante e precettiva, ha avallato misure forti e che prevedono vere e proprie proporzioni di genere.

Sempre riguardo alle c.d. “quote di lista”, nonostante la rigida posizione della Corte espressa nel 1995, non si può non sostenere come queste misure si limitino ad incidere solo sulla “candidabilità” e non sulla “eleggibilità”, non avendo di fatto alcun impatto sul risultato elettorale. Ciò è dimostrato, tra l'altro, dall'esperienza di quelle Regioni dove, nonostante la previsione di quote di lista a favore del genere femminile, le donne non sono state pressoché elette.

Da questo punto di vista, potrebbe risultare più problematica la disposizione della nuova legge elettorale, c.d. *Rosatellum*, l. n. 165 del 2017, che stabilendo una quota di genere in relazione ai capilista bloccati è idonea ad incidere direttamente sul risultato dell'elezione.

A volgere lo sguardo al diritto dell'Unione Europea e in chiusura, anche il quadro europeo, pare oggi legittimare l'adozione delle quote.

Basti citare l'art. 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, che dal 2009, in seguito all'approvazione del Trattato di Lisbona, ha acquisito la stessa efficacia giuridica dei Trattati dell'Unione Europea, il quale consente agli Stati membri di adottare azioni positive che prevedano vantaggi specifici in favore del genere meno rappresentato “*in ogni campo*”.

In definitiva, e nonostante in Italia qualcuno si interroga ancora sulla piena legittimità costituzionale di eventuali “quote” in materia elettorale, ritengo che dubitare della eventuale legittimità di strumenti di questo tipo significa evidentemente non avere chiaro che l'equilibrio numerico non è solo un problema di giustizia, ma di qualità della rappresentanza politica e di contenuti della politica, che non può prescindere dalla equilibrata presenza di entrambi i sessi.

6. Conclusioni: verso un osservatorio o un'autorità garante della parità

Un sistema di norme così ricco e complesso, soprattutto se sarà mantenuto il suo impianto sprovvisto di immediate sanzioni, pone un altro problema, che a mio avviso merita di essere preso in considerazione.

La necessità di introdurre nel Paese, proprio per consentire quel salto di qualità non solo sui numeri e sulla presenza femminile in tutti i luoghi decisionali, ma anche sulla sostanza delle decisioni e sulle emergenze sociali in termini di problemi concreti di assenza di parità, un Garante della parità, una nuova *Authority* o, almeno, un Osservatorio nazionale con poteri di mappature di dati e propositivi.

Occorrerà che i numeri effettivi siano visibili, come occorrerà che questi importanti strumenti di riequilibri siano anche l'occasione per ripensare ai meccanismi con cui avvengono le elezioni degli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, le nomine dei componenti delle *Authorities* e le scelte degli organi di consulenza.

Questo ambito è caratterizzato dall'assenza di procedimenti pubblici e trasparenti, dove si possano anche apprezzare le ragioni e i *curricula* prescelti con meccanismi che in altri Paesi sono regolati da procedure diverse, assicurando altresì la trasparenza delle procedure di nomina.

L'assenza di donne è, infatti, in Italia normalmente collegata all'assenza di procedure chiare e trasparenti di scelta e di selezione delle candidature, dove è più facile che prevalgano meccanismi di tipo corporativo e non meritocratici.

Il coraggio con cui questo DDL affronta il tema dei luoghi decisionali dal punto di vista della composizione del genere e della necessità di introdurre misure di riequilibrio potrà portare all'emersione di una esigenza di pubblicità e di trasparenza nei meccanismi di scelta, che non potrà che giovare alla qualità della nostra democrazia.

D'altronde, l'importanza che l'ingresso delle donne nei luoghi decisionali abbia stimolato una competizione e un confronto anche sui *curricula* e abbia, quindi, prodotto positivi effetti "meritocratici" sul piano della competenza dei componenti degli organi in esame, è dato che già è stato assai bene evidenziato dai risultati derivanti dall'applicazione della l. n. 120 del 2011.

Oltre a qualche criticità di cui si è dato conto, si ritiene quindi che la *ratio* a cui si ispira il disegno di legge in esame vada certamente guardata con grande favore, in quanto espressione della volontà di dare piena attuazione al principio costituzionale di parità, troppo spesso lasciato indietro nell'agenda politica degli ultimi anni.